

บทที่ 5

รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัยและผลของการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ในเรื่องรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้ว่าปัญหาของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายลักษณะดังผลการวิเคราะห์ที่กล่าวมาในบทที่ 4 ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแล ทั้งจากองค์กรกำกับดูแลที่อยู่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน (ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) และจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในกฎหมายรวมถึงจากองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจากผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบด้วย ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและไม่เกื้อหนุนระบบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จากผลการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ทำให้ได้มาซึ่งรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทนี้จึงกำหนดรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการกระทำทางปกครอง มีหลักเกณฑ์ วิธีการ ดังนี้

(1) ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

(2) ผู้กำกับดูแล ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ กรุงเทพมหานครจะอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยานั้นอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีนายอำเภอทำหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) รูปแบบการกำกับดูแลก่อนการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(3.1) การกำกับดูแลในเชิงการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ จัดให้มีการประชุมฝักอบรมให้ความรู้ และคำแนะนำในการปฏิบัติงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3.2) การกำกับดูแลในเชิงป้องกันการกระทำทางปกครอง เป็นการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทบทวนการกระทำทางปกครองที่อาจจะขัดต่อกฎหมาย ได้แก่ การเสนอแนะแนวทางปฏิบัติ การทักท้วงการปฏิบัติงาน การตัดสินใจขัดแย้ง หรือหาข้อยุติปัญหา ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกับหน่วยงานอื่น

2) รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการกระทำทางปกครอง มีหลักเกณฑ์ วิธีการ ดังนี้

(1) ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

(2) ผู้กำกับดูแล ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ กรุงเทพมหานครจะอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยานั้นอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีนายอำเภอทำหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) รูปแบบการกำกับดูแลหลังการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(3.1) การกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ แบ่งองค์กรในการตรวจสอบ ออกได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ และระบบผู้ตรวจสอบภายนอก

1. ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ เป็นระบบที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการอิสระที่หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น ประเภทของการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบมีดังนี้

1.1 การตรวจสอบทั่วไป เป็นการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจสอบมีอิสระตรวจสอบตามความเห็นของตนเอง โดยประเภทของการตรวจสอบคือ

ก. ตรวจสอบการเงิน เป็นการตรวจสอบการบริหารและการปฏิบัติงานธุรการที่เกี่ยวกับ การเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะดำเนินการตรวจสอบเป็นประจำอย่างน้อย 1 ครั้งในงวดปีบัญชี และตรวจสอบเป็นครั้งคราว เมื่อพิจารณาเห็นสมควร

ข. ตรวจสอบการปกครอง เป็นการตรวจสอบการจัดการด้านธุรการ
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 การตรวจสอบพิเศษ เป็นการตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอ ดังนี้

- ก. การตรวจสอบเมื่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ
- ข. การตรวจสอบเมื่อประชาชนร้องขอโดยตรง
- ค. การตรวจสอบเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นร้องขอ

1.3 อำนาจอื่น ๆ กล่าวคือ การตรวจสอบรายรับ รายจ่าย ประจำเดือน
โดยจะตรวจสอบรายรับรายจ่ายที่เป็นเงินสด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกเดือน

2. ระบบผู้ตรวจสอบภายนอก เป็นระบบที่จะเพิ่มความมีอิสระในการ
บริหารงาน และเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรตรวจสอบในท้องถิ่นเป็นระบบที่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นทำสัญญาจ้างกับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความสามารถเฉพาะด้าน ผู้ตรวจสอบ
ภายนอกจะทำการตรวจสอบและส่งรายงานเสนอในประเด็นหรือหัวข้อตามที่ระบุในสัญญาเท่านั้น
ซึ่งจะต่างกับกรมการตรวจสอบ รูปแบบของการตรวจสอบมี 2 ประเภท คือ การตรวจสอบโดยรวม
กับแยกตรวจสอบเป็นรายหัวข้อ ซึ่งในที่นี่คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจที่จะทำการตรวจสอบ
ผู้ตรวจสอบภายนอกได้ ทั้งในส่วนของการจัดทำสัญญาจ้าง โดยคณะกรรมการตรวจสอบจะทำการ
ตรวจสอบร่างสัญญา และเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหาร และในส่วนของการดำเนินงาน
เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้มีอำนาจ ดังเช่น ผู้บริหารบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ประธานสภาท้องถิ่น หรือประชาชน ให้ทำการตรวจสอบ ว่าผู้ตรวจสอบภายนอกทำตามขั้นตอน
ในสัญญาหรือไม่ ในส่วนประเภทของหัวข้อในการตรวจสอบประกอบไปด้วย การใช้งบประมาณ
ทรัพย์สินส่วนรวม เงินทุน กิจการสาธารณูปโภค เป็นต้น

(3.2) การกำกับดูแลโดย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ
กรุงเทพมหานครจะอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนองค์กร
บริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยาขึ้นอยู่กับผู้ว่า
ราชการจังหวัด และมีนายอำเภอทำหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล
โดยแบ่งรูปแบบการกำกับดูแลออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ดังนี้

1.1 ตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่คณะกรรมการตรวจสอบและ
ผู้ตรวจสอบภายนอก รายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ
แล้วแต่กรณีทราบ ว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ โดยมีอำนาจให้ส่งข้อมูลในความครอบครอง

การให้รายงานการดำเนินการ ที่เกี่ยวข้องหากเห็นว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะไม่เป็นไปตามกฎหมาย

1.2 ตรวจสอบการ สอบสวน การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการร้องเรียน

1.3 การเสนอคดีขึ้นสู่ศาลปกครองหรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ที่เป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตรวจสอบเห็นว่า การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไป โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. องค์กรบังคับตามคำพิพากษาศาลปกครองหรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน

(3.3) การกำกับดูแลโดยองค์กรตุลาการ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรตุลาการนั้น แบ่งการกำกับดูแลเป็น 3 องค์กร ตามเขตอำนาจศาล ดังนี้

1. ศาลยุติธรรม เป็นการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีกระทำความผิดอาญา โดยอาศัยการเสนอคดีขึ้นสู่ศาลจากองค์กร อีสรระตามรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการป้องกันและปราบการการทุจริตแห่งชาติ) ซึ่งปัจจุบัน ในประเทศไทยมีศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิพากษาคดีอยู่แล้ว

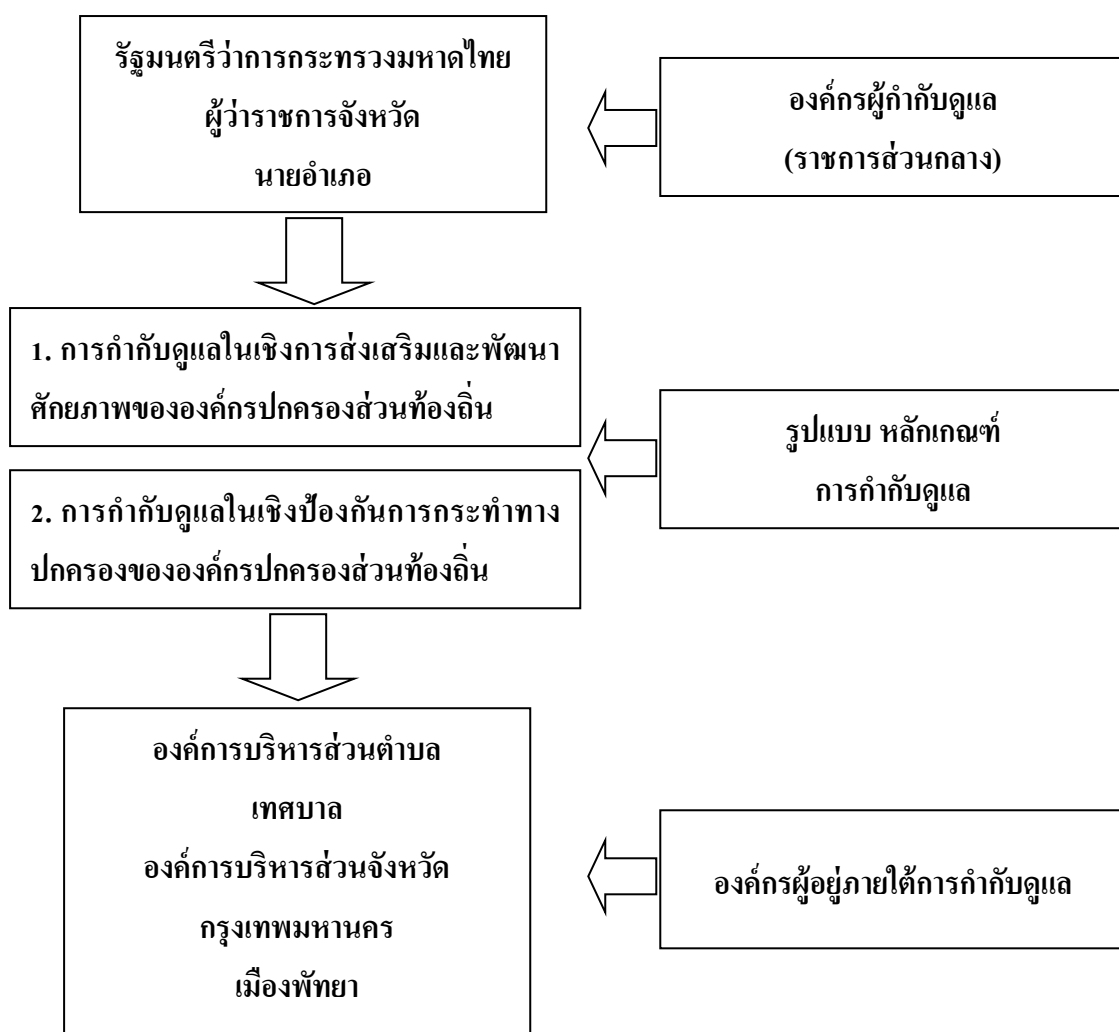
2. ศาลปกครอง เป็นการกำกับดูแลตรวจสอบการกระทำขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์และ ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนแก่ประชาชน เป็นการควบคุม “ความชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งในปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมของไทยใช้ระบบศาลคู่จึงมีศาลปกครองทำหน้าที่พิพากษาคดี อยู่แล้ว

3. ศาลตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกลไกควบคุมการคลังขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เป็นการใช้ระบบการควบคุม “ความชอบด้วยกฎหมาย” เช่นเดียวกับศาลปกครอง โดยจะเข้ามาทำหน้าที่ทดแทนอำนาจการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรอีสรระ ตามรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน)

รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจาก ผลการวิจัยจะเห็นว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการกำกับดูแลโดยลดบทบาท ของราชการส่วนกลางในการกำกับดูแลก่อนการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คงเหลือเพียงบทบาทในเชิงส่งเสริมและพัฒนาและในเชิงป้องกันเท่านั้น ส่วนการกำกับดูแล หลังการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงให้อำนาจราชการส่วนกลาง ในการตรวจสอบผลหลังการกระทำทางปกครองโดยมีอำนาจนำเสนอคดีขึ้นสู่ศาลปกครองหรือ

ศาลตรวจเงินแผ่นดิน กรณีเห็นว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามกฎหมายและทำหน้าที่เป็นองค์กรบังคับตามคำพิพากษาศาลปกครองหรือศาลตรวจเงินแผ่นดินด้วย ส่วนการกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าในโครงสร้างการกำกับดูแลจากผลการวิจัยมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญคือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ไปเป็นองค์กรตุลาการเพิ่มขึ้นจากศาลยุติธรรมและศาลปกครอง และมีคณะกรรมการตรวจสอบ และผู้ตรวจสอบภายนอก ซึ่งมีหน้าที่ส่วนหนึ่งใกล้เคียงกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนมากยิ่งขึ้นผู้วิจัยจึงได้จัดทำผังโครงสร้างรูปแบบการหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

โครงสร้างรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนการกระทำทางปกครอง



โครงสร้างรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการกระทำทางปกครอง

